

Capítulo 1

* * *

Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas

P. H. Liotta y Richmond M. Lloyd

Luego de tratar la pregunta acerca de “¿por qué la estrategia importa?,” Liotta y Lloyd presentan un marco conceptual para la organización y evaluación de los factores esenciales relacionados con la toma de decisiones sobre estrategia y planificación de fuerzas para el futuro. Comenzando con la necesidad de definir intereses y objetivos nacionales, el esquema de estos autores ilustra la complejidad del proceso así como también define cómo y por qué la formulación de una estrategia nacional debe incorporar diferentes aspectos de poder e identidad. Luego continúa con evaluaciones de estrategias militares nacionales alternativas y la necesidad de definir las fuerzas de defensa para el futuro. ¿Cuáles son los factores más importantes y cómo se interrelacionan? ¿Cómo podemos utilizar ese marco para guiar y evaluar la formulación de estrategias alternativas y las fuerzas armadas?

Varios años atrás, mientras uno de los autores hacía una presentación formal ante el equipo nacional de la embajada estadounidense en Madrid, el consejero político principal (graduado en la escuela de guerra naval *Naval War College*), de repente interrumpe y dice: “¿Por qué alguien se tiene que preocupar por la estrategia? ¡Ya es suficientemente difícil lidiar con la política, pasar de una crisis a otra!” Para ser justos con este funcionario del servicio diplomático, quien había experimentado recientemente todo tipo de crisis políticas (desde Haití hasta los Balcanes), había un punto importante en su objeción: ¿Por qué alguien debería preocuparse por la estrategia?

Después de todo, la estrategia no es políticamente ventajosa; es un instrumento de concentración de largo plazo que permite dar forma al entorno futuro.¹ Por otra parte, las crisis de política siempre se centran en la ejecución más inmediata de iniciativas para hacer frente a necesidades y requerimientos

P. H. Liotta es titular de la Cátedra Jerome E. Levy de Geografía Económica y Seguridad Nacional en la Escuela de Guerra Naval estadounidense. Richmond M. Lloyd es Director del curso de Seguridad, Estrategia y Fuerzas del Departamento de Toma de Decisiones Sobre Seguridad Nacional de la Escuela de Guerra Naval estadounidense y es titular de la Cátedra William B. Ruger de Economía de Seguridad Nacional.

2 Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas

críticos. Sin embargo, si se pudiera argumentar a favor de la estrategia, el argumento sería éste: sin una estrategia, no hay una dirección clara hacia el futuro, y cualquier camino te llevará allí mientras reaccionas por reflejo a la crisis y cambias luego de otra.

Tal vez lo que mejor ilustra esta realidad es la escena de Alicia y el gato de Cheshire en *Las aventuras de Alicia en el país de las maravillas*, cuando Alicia le pregunta: “¿Me dirías, por favor, por cuál camino debo seguir a partir de aquí?”

“Eso depende en gran medida del lugar a dónde quieras llegar,” contestó el Gato.

“No me importa mucho a dónde—” le dijo Alicia.

“Entonces no importa el camino que elijas,” le contestó el Gato.

“—siempre que llegue a *algún lugar*,” agregó Alicia a modo de explicación.

“Ah, seguramente lo harás,” le dijo el Gato, “si tan solo caminas lo suficiente.”²

En el mejor de los casos, la estrategia te *llevará* a un lugar cercano al que tenías previsto llegar. La estrategia aporta un método sistemático para hacer frente al cambio, tanto respecto de lo que debe y de lo que no debe permanecer igual. En síntesis, la estrategia es la aplicación de los medios disponibles para asegurar los fines deseados. Si bien uno puede encarar la ejecución de la estrategia desde varias perspectivas, preferimos ofrecer aquí un método en orden descendente, comenzando con una serie de preguntas que debemos formularnos, e intentar responder, durante el proceso:

¿Qué queremos hacer (objetivos de política)?

¿Cómo tenemos previsto hacerlo (ejecución de estrategia)?

¿Ante qué nos enfrentamos (amenazas, vulnerabilidades, desafíos, oportunidades)?

¿De qué disponemos para hacerlo (opciones individuales o multilaterales, alianzas o coaliciones o alineamientos, instituciones internacionales, fuerzas de defensa viables, instrumentos económicos o políticos o diplomáticos o informativos)?

¿Cuáles son los desajustes (riesgos, deficiencias, vulnerabilidades, resultados imprevistos, barreras culturales)?

Por último, tenemos que concluir con una pregunta con la que siempre debemos comenzar, haciendo hincapié en que la estrategia es en sí misma el nexo crítico dentro de un circuito de realimentación continua:

¿Por qué queremos hacer esto (metas estratégicas, deseadas y requeridas)?

Incrementando aún más la complejidad de todas estas preguntas necesarias, la estrategia intenta lograr un equilibrio entre brindar una respuesta a las realidades de hoy (el entorno de seguridad presente) y planificar la manera de

abordar las posibilidades alternativas de mañana (el entorno de seguridad futuro).

De ahí que Estados Unidos continúe reevaluando sus prioridades nacionales y los elementos fundamentales de su estrategia a lo largo del tiempo. Pero hacerlo en forma correcta es necesario tener calidad y claridad en las decisiones sobre el planeamiento estratégico y de fuerzas. Si faltan objetivos claros y una estrategia de seguridad nacional sólida y bien orientada, sólo estaremos en condiciones de reaccionar en lugar de moldear los acontecimientos que afectan nuestros intereses. Salir del paso como se pueda no será suficiente.

Las decisiones que se tomen hoy sobre planeamiento estratégico y de fuerzas influirán de manera fundamental en nuestra postura sobre estrategia y fuerzas del futuro. Si se toman decisiones y opciones correctas, constituirán una inversión poderosa para el futuro. Sin embargo, para evitar las consecuencias de errores de planificación en lo que suele ser un proceso inherentemente complejo, será útil rever los elementos básicos del planeamiento estratégico y de fuerzas en su total dimensión.

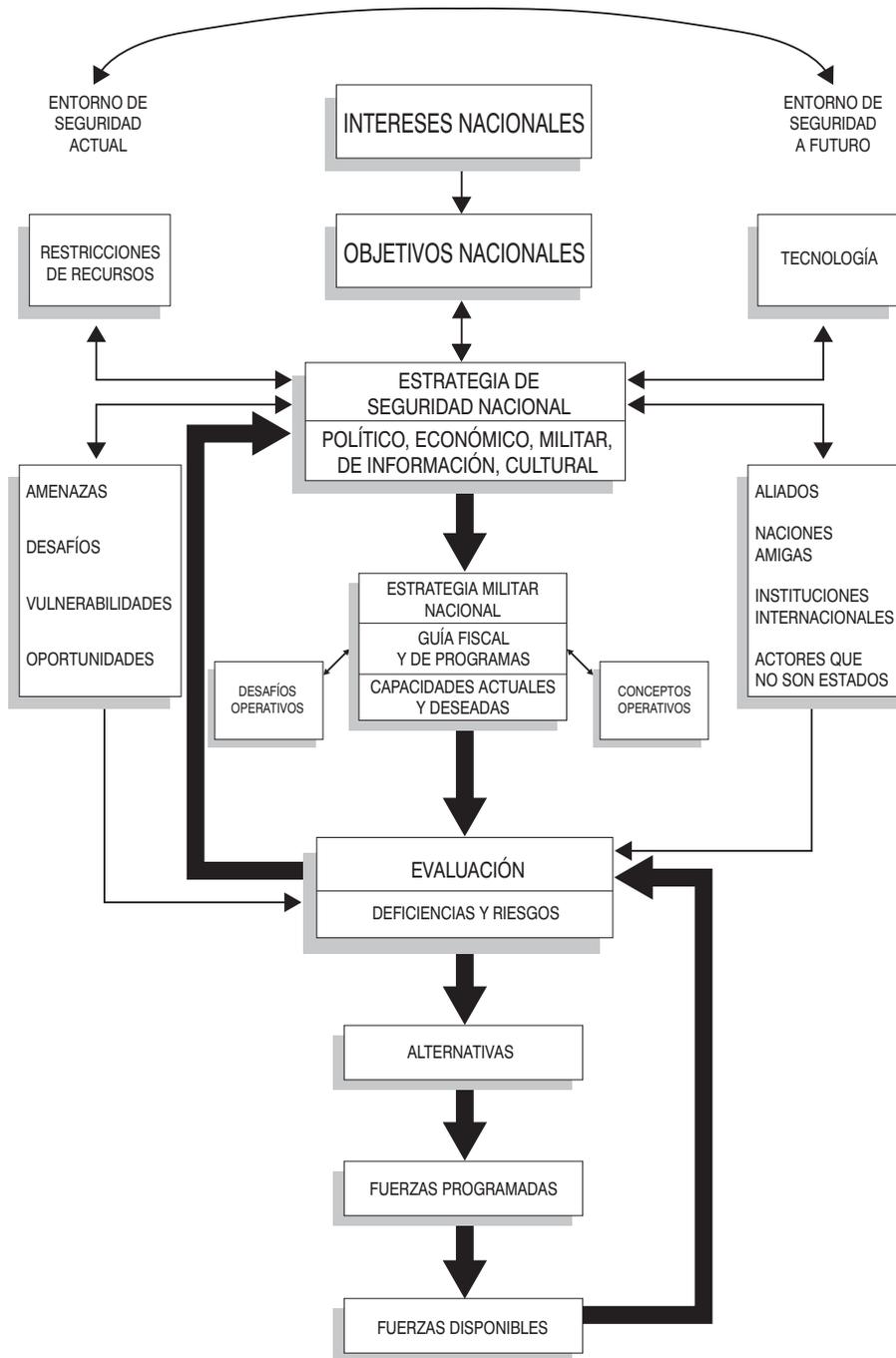
Para ser sinceros, lograr la mejor elección sobre la estrategia y las fuerzas en una sociedad libre es un proceso arduo que lleva tiempo. Los estrategas y planificadores de fuerzas deben considerar numerosos factores nacionales e internacionales, tales como las influencias políticas, económicas, militares, tecnológicas y de información (incluso las culturales). La mera cantidad de ideas, conceptos, opiniones y diferencias puede llegar a ser muchas veces abrumadora, en especial si no se cuenta con un marco sistemático para organizar conceptos estratégicos y ejecutar opciones estratégicas. Debido a que el planeamiento implica preparación, por lo general en condiciones inciertas, existe gran incertidumbre y un amplio margen de desacuerdo respecto de la estrategia preferida y la forma en que las fuerzas deben estructurarse, organizarse, equiparse y diseñarse para el futuro. Desafortunadamente, rara vez existe una única respuesta acertada.

Se pueden aplicar argumentos distintos pero igualmente válidos a opciones totalmente diferentes, cada uno de las cuales depende de los *objetivos deseados* y las *hipótesis* sobre amenazas, desafíos, oportunidades, avances tecnológicos y condiciones políticas y económicas futuras. De ahí que quienes defienden y se concentran en el factor que ellos consideran más relevante para sus intereses específicos, como ser una amenaza específica o el presupuesto, no logran comprender todos los aspectos del entorno estratégico y por lo tanto no los consideran en su totalidad. En resumen, para ejecutar la estrategia correctamente, tenemos que ocuparnos de la realidad de hoy y de las posibilidades de mañana.

Con la intención de abordar las demandas tanto del entorno de seguridad presente como del futuro, ofrecemos aquí un marco que nos permita formular las preguntas correctas, apreciar la dinámica compleja de la estrategia y nos brinde

4 Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas

Figura 1



el mejor método de encarar, de manera integral, los factores importantes presentes en la toma de decisiones estratégicas. Si bien se reconoce que los intereses de las diferentes organizaciones, los comportamientos burocráticos y las políticas cumplen un papel importante en todas las opciones estratégicas, nuestro marco se concentra en la formulación de las necesidades de seguridad nacional y en la evaluación de las opciones alternativas de estrategia y de fuerzas. Nuestra intención ha sido lograr que este marco destaque los factores más importantes que deben considerarse dentro de estos procesos. Con esto admitimos que nuestro marco representa una solución intermedia entre la complejidad de la realidad y la necesidad de simpleza como herramienta para una mejor comprensión. No obstante, el Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas intenta identificar los elementos más esenciales en el planeamiento estratégico y de las fuerzas e ilustrar sus relaciones predominantes (y frecuentemente interdependientes).

Como tal, nuestro marco (admitiendo que estratégicamente siempre debemos ocuparnos de los problemas de hoy y los posibles resultados de mañana) adopta un método en orden descendente respecto de este proceso. Comenzamos con los intereses y objetivos nacionales y continúa con evaluaciones detalladas que pueden tanto ayudar como confundir a los responsables de las decisiones al momento de seleccionar estrategias y las fuerzas futuras.

La estrategia es un asunto complejo, pero hemos descubierto que es fácil trabajar con ella si se emplean mecanismos de organización simples, como el Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas.

Nuestro objetivo de este marco consiste en brindar una herramienta que ayude a comprender los conceptos fundamentales del planeamiento estratégico y de fuerzas y ofrecer un método sistemático que permite a los decisores organizar sus pensamientos durante el proceso decisorio. Tomándolo de esa manera se puede utilizar como (1) una guía para desarrollar alternativas de estrategias y fuerzas para el futuro; (2) una ayuda para evaluar los argumentos de los estrategas o planificadores de fuerzas y (3) un punto de partida para desarrollar enfoques alternativos tendientes a estructurar las decisiones de planificación de fuerzas más importantes.³

La escasez y las necesidades:

El alcance del Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas

En este análisis de conceptos de planeamiento estratégico y de fuerzas subyacen dos temas principales: por un lado, la asignación de recursos limitados y, por el otro, la relación entre los fines, los medios y los riesgos. Nunca habrá recursos suficientes para satisfacer todas las necesidades del país. Por ende, debemos realizar opciones estratégicas, establecer requerimientos, determinar

6 Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas

prioridades, tomar decisiones y asignar los recursos *siempre* limitados a las necesidades más críticas.

La estrategia, tal como la concebimos, es la guía más importante para el planeamiento de las fuerzas. Para aprovechar al máximo nuestros recursos limitados (medios), debemos determinar a dónde vamos (fines), y cómo tenemos previsto llegar (estrategia). Por lo general, la importancia crítica de esta relación básica entre fines y medios se pierde de vista en el complejo proceso de evaluaciones detalladas y en las decisiones sobre un sistema de armas específico. Aún así, olvidarse de los aspectos esenciales de esta relación sería pasar por alto la necesidad de que tengamos que ajustar, la mayoría de las veces, nuestros objetivos de seguridad (fines) para que se acomoden dentro de los límites de nuestra propia capacidad de cumplir dichos objetivos (medios). Un desajuste entre estos dos elementos presenta un verdadero peligro (riesgo) para los intereses generales de seguridad.

El marco de planeamiento estratégico y de fuerzas se divide en dos secciones: opciones estratégicas (en la parte superior) y opciones de fuerzas (en la parte inferior). Las opciones estratégicas incluyen la identificación de intereses nacionales, objetivos nacionales y la estrategia de seguridad nacional con sus elementos tradicionales de poder (aspectos políticos, económicos y militares) e influencias emergentes (como información y cultura). Sobre el lado izquierdo del esquema, evaluamos factores que afectan al entorno de seguridad tanto presente como futuro considerando las amenazas, vulnerabilidades, desafíos y oportunidades. A la derecha del esquema incluimos factores que representan tanto medios como influencias: las funciones y el apoyo de los aliados y las naciones amigas, los costos y las oportunidades que ofrecen las instituciones internacionales, y la presencia innegable de actores que no son estados y que están presentes en el entorno de seguridad. De todas maneras, el marco reconoce que las limitaciones de recursos y la tecnología constituyen factores críticos que generalmente le dan forma, a veces distorsionan y en definitiva dirigen el desarrollo de la estrategia nacional.

En consecuencia, en la mitad inferior del esquema aparecen la estrategia militar nacional, junto con las pautas presupuestarias y programáticas, y la influencia de las capacidades militares presentes y esperadas que son las fuerzas que dictan la dimensión y selección de las fuerzas. (Igualmente, los desafíos operativos a los que es posible que las fuerzas se enfrenten y los conceptos operativos emergentes para superar estos desafíos tendrán su influencia en la estrategia, en las pautas programáticas y en las capacidades). Seleccionar las fuerzas también implica evaluar la capacidad de las fuerzas disponibles para respaldar la estrategia nacional. Se pueden identificar las deficiencias que surgen cuando se aplican restricciones presupuestarias específicas a la adquisición de fuerzas de defensa futuras. Se evalúan también opciones de fuerzas alternativas para corregir las deficiencias y reducir los riesgos, cuyo resultado son las fuerzas

programadas para el futuro. Cuando las fuerzas programadas se ponen en servicio, están disponibles para apoyar la estrategia. De ahí que las líneas más gruesas dentro del esquema sirvan para ilustrar el motivo por el cual, así como la manera en que la evaluación y la reevaluación constante constituyen una parte esencial en la formulación y ejecución de la estrategia.

En el ámbito de planificación de la defensa, abundan los ejemplos que demuestran la realidad de la estrategia para los desajustes de fuerzas. La falta continua de buques de la Marina de guerra para hacer frente a los compromisos nacionales podría ser un caso en cuestión, dado que resulta razonable concluir que el liderazgo nacional de Estados Unidos, con su continuo énfasis puesto en la participación activa a nivel mundial, quisiera mantener un nivel de presencia naval en los océanos similar al que ha mantenido en las últimas décadas. Sin embargo, debido a la cantidad insuficiente de buques, la Marina de guerra de Estados Unidos es incapaz de cumplir este requerimiento. La guerra contra el terrorismo ha exacerbado la demanda por una mayor cantidad de buques. Dado que los buques tardan años en diseñarse, financiarse y construirse, un elemento predeterminado en muchos escenarios orientados a lo marítimo es la falta de buques adecuados por muchos años. Estas realidades prácticas se repiten cada vez que los sistemas militares tardan años en construirse y ponerse en servicio, ya sea en el caso de sistemas espaciales, sistemas de defensa contra misiles, importantes programas de aeronaves u otros proyectos comparables.⁴

El método en orden descendente: cómo utilizar el Esquema para hacer elecciones estratégicas

Intereses nacionales. Para ser sinceros, la idea de interés nacional puede ser un concepto escurridizo. Por lo general, el uso del término “intereses” sugiere la presencia de un punto específico en la agenda política, redactado en términos ambiguos y poco claros. Sin embargo, los intereses nacionales predominantes de cualquier nación son claros y específicos, o deberían serlo: asegurar la seguridad y prosperidad del estado y su pueblo. Normalmente vemos estos intereses vitales expresados en términos de supervivencia y bienestar nacional. La preservación de nuestra integridad territorial, la libertad, la independencia, las instituciones políticas y el honor son fundamentales para nuestra supervivencia como nación. El mantenimiento del bienestar económico y la calidad general de vida del pueblo estadounidense también son intereses nacionales importantes, como lo es la supervivencia de nuestros aliados.

En la *National Security Strategy of the United States* de 1991, el Presidente George H. W. Bush resumió nuestros intereses nacionales de la siguiente manera:

La supervivencia de Estados Unidos como nación libre e independiente, con sus valores fundamentales intactos y sus instituciones y su pueblo seguros. . . . Una economía estadounidense saludable y pujante para asegurar la oportunidad de

8 Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas

prosperidad individual y de recursos para los emprendimientos en el país y en el exterior. . . . Relaciones saludables, cooperativas y políticamente vigorosas con nuestros aliados y las naciones amigas. . . . [y] Un mundo estable y seguro donde prosperen la libertad política y económica, los derechos humanos y las instituciones democráticas.⁵

En la *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* de 1996, el Presidente W. J. Clinton manifestó:

Proteger la seguridad de nuestra nación—nuestro pueblo, nuestro territorio y nuestro modo de vida—es la misión principal y el deber constitucional de mi gobierno. . . . El preámbulo de la Constitución establece el objetivo básico: “promoverla defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y nuestra posteridad.” El fin de la Guerra Fría no altera estos objetivos fundamentales. . . . En todos los casos, la naturaleza de nuestra respuesta debe depender de lo que atienda mejor a nuestros propios intereses nacionales a largo plazo. Esos intereses están fundamentalmente definidos por nuestros requerimientos de seguridad. Dichos requerimientos comienzan con nuestra defensa física y bienestar económico. También incluyen la seguridad del medio ambiente así como también la seguridad de nuestros valores alcanzados mediante la expansión de la comunidad de las naciones democráticas.⁶

En su discurso inaugural sobre el Estado de la Unión de 1980, el Presidente Jimmy Carter manifestó que el acceso del mundo libre al petróleo en el extranjero constituía un interés vital para los Estados Unidos. Tales criterios tienen influencia significativa en el planeamiento estratégico y de las fuerzas. En la década de los ochenta, se dio preeminencia, entre otros, al Sudoeste Asiático para determinar el nivel y la distribución de las capacidades de proyección de poder futuras de los Estados Unidos y establecer el Comando Central de este país. Estas inversiones dieron sus frutos cuando Estados Unidos con sus países aliados y naciones amigas lograron expulsar a las fuerzas iraquíes de Kuwait durante la Guerra del Golfo en 1991.

Más recientemente, el gobierno del Presidente George W. Bush—mientras hacía hincapié en la necesidad de iniciar la guerra contra el terrorismo a escala mundial y valerse de la guerra preventiva en caso de ser necesario—asoció intencionalmente los intereses nacionales a los valores nacionales, sugiriendo que sería difícil, e incluso no conveniente, separar los dos:

La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se basará en un internacionalismo distintivamente estadounidense que refleje la unión de nuestros valores y nuestros intereses nacionales. El objetivo final de esta estrategia es el de ayudar a construir un mundo no solo más seguro sino mejor. Nuestros objetivos en el camino hacia el progreso son claros: libertad política y económica, relaciones pacíficas con otros estados y respeto por la dignidad humana. . . . La libertad es la demanda innegociable de dignidad humana; el derecho de nacimiento de toda persona—en cualquier civilización. A lo largo de la historia, la libertad se ha visto amenazada por la guerra y el terrorismo; ha sido desafiada por las voluntades opuestas de estados poderosos y los malos designios de tiranos; y ha sido puesta a

prueba por enfermedades y una pobreza generalizada. Hoy, la humanidad tiene en sus manos la oportunidad de lograr que la libertad triunfe por sobre todo estos enemigos. Estados Unidos le da una buena acogida a la responsabilidad de dirigir esta gran misión.⁷

Objetivos nacionales. Mientras los intereses nacionales definen las necesidades básicas, fundamentales de la nación, los objetivos nacionales “describen lo que un país intenta lograr”. Los objetivos nacionales son las metas específicas que una nación procura alcanzar a fin de promover, apoyar o defender sus intereses nacionales. Generalmente se los describe en tres categorías amplias—políticos, económicos y de seguridad—aunque también se utilizan otras categorías como la social, ideológica o tecnológica.⁸

Cabe mencionar, sin embargo, que mientras los intereses nacionales (que representan el nivel *más alto* de abstracción) no varían radicalmente de un gobierno a otro, los objetivos nacionales pueden hacerlo en gran medida. En 2001, por ejemplo, el gobierno hipotético de Gore probablemente no hubiera impulsado la defensa nacional contra misiles con la misma energía y fuerza con que lo hizo el gobierno de Bush luego de asumir la presidencia. Aún así, si bien los objetivos nacionales del hipotético gobierno de Gore hubieran sido muy diferentes a los del gobierno real de Bush, sus perspectivas principales en cuanto a los intereses nacionales hubieran diferido muy poco. Por cierto, los intereses nacionales no se han apartado considerablemente de los principios establecidos en la Constitución de Estados Unidos; no obstante, puede haber una gran diferencia e incluso desacuerdo respecto de cuáles son los objetivos que respaldan mejor los intereses nacionales y la estrategia. La *National Security Strategy* de 2002 define los siguientes objetivos deseables en términos generales:

- defender las aspiraciones por la dignidad humana;
- consolidar alianzas para derrocar al terrorismo mundial y trabajar en pos de evitar atentados contra nosotros y nuestros amigos;
- trabajar con otros para atenuar los conflictos regionales;
- evitar que nuestros enemigos nos amenacen y que amenacen a nuestros aliados y nuestros amigos con armas de destrucción masiva;
- iniciar una nueva era de crecimiento económico mundial a través de mercados libres y el libre comercio;
- expandir el círculo de desarrollo abriendo las sociedades y construyendo la infraestructura de la democracia;
- elaborar agendas para la acción cooperativa con otros centros importantes de poder mundial; y
- transformar a las instituciones de seguridad nacional de América para que hagan frente a los desafíos y oportunidades del siglo XXI.⁹

No obstante, estos breves ejemplos sólo constituyen un punto de partida para el estrategia. Deben formularse y priorizarse objetivos detallados para cada

10 Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas

región y situación particular en la que se encuentren afectados los intereses de Estados Unidos. Muy a menudo, los objetivos establecidos son vagos, están mal orientados, son demasiado ambiciosos o deficientes ya que se pierden oportunidades. Es fundamental que se encuentren bien dirigidos y claramente formulados. Repitiendo las palabras del gato de Cheshire, John Collins ha expresado: “Si no se sabe qué se desea hacer, no se puede planificar cómo lograrlo.”¹⁰

Estrategia de seguridad nacional. La estrategia es un término muy utilizado pero poco no se comprende bien. Se le han dado tantos significados en diferentes publicaciones que es importante establecer el contexto en el que se lo utiliza en este caso. André Beaufre define a la estrategia de la siguiente manera:

El arte de aplicar la fuerza a fin de que contribuya de la manera más eficaz al logro de los fines establecidos por los lineamientos políticos. . . . El objetivo de la estrategia consiste en cumplir las metas trazadas por la política, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. . . . El arte de la estrategia consiste en elegir los medios disponibles más apropiados y organizar sus resultados para que se combinen de tal manera que produzcan la suficiente presión psicológica para lograr el efecto moral requerido.¹¹

La estrategia nacional constituye el plan maestro destinado a cumplir los objetivos nacionales mediante la combinación de los medios políticos, económicos, militares, informativos, culturales e incluso psicológicos. Estas herramientas son los instrumentos básicos del poder nacional. Las opciones estratégicas indican la manera en que una nación empleará todos estos instrumentos en consecución de sus objetivos nacionales. Estas opciones estratégicas y las hipótesis acerca de ellas sirven de guía y establecen los límites con respecto a las decisiones de menor nivel. El esquema de la Figura 1 muestra claramente la estrategia militar nacional que surge de la estrategia de seguridad nacional, a la cual apoya. De ahí que el método en orden descendente para la estrategia y la planificación de fuerzas le permita a la estrategia nacional establecer los límites en función de los cuales se tomarán las decisiones sucesivas sobre la elección de fuerzas.

Estrategia militar nacional. La estrategia militar de una nación debe surgir de sus objetivos y de su estrategia de seguridad nacional. A veces resulta útil considerar los elementos de esta estrategia como opciones fundamentales respecto de cursos alternativos de acción. Estos elementos o “descriptores” determinan de qué manera tenemos previsto emplear nuestros medios militares para alcanzar nuestros fines. Algunas de estas opciones fundamentales son, por ejemplo, una estrategia de coalición versus una estrategia individual; disuasión versus prosecución de la guerra; fuerzas de despliegue avanzado versus reserva estratégica con base en Estados Unidos; acceso benigno versus acceso forzado;

fuerzas flexibles para su uso mundial versus fuerzas adaptadas a cada región; y componentes de fuerzas del servicio activo versus componentes de fuerzas de reserva. Las demandas e influencias de cada uno de estos factores determinarán fundamentalmente la dimensión y la estructura de las fuerzas del futuro.

Guías para el Presupuesto Fiscal y Programas En cierto sentido, el proceso de planeamiento estratégico y de fuerzas puede verse como un problema de asignación de recursos. Dos niveles diferentes de asignación de recursos afectan la cantidad de fondos que se asignan a defensa.

En el nivel más alto, se consideran los recursos totales de la nación y la forma en que deben distribuirse entre los sectores público y privado. Esto constituye una parte integral del debate acerca de la elección de la estrategia principal y la asignación de los recursos para implementarla. El debate, en este nivel, se centra en el crecimiento, el empleo, la inflación, el presupuesto y el déficit comercial así como en la productividad general de la economía.

El segundo nivel de asignación de recursos se produce entre los programas de defensa y los ajenos a la defensa dentro del presupuesto nacional. Los objetivos políticos, económicos y de seguridad que compiten por estas asignaciones ejercen gran influencia en las decisiones de asignación de recursos. De ahí que los planificadores de defensa deban articular sus necesidades legítimas para cumplir los objetivos de seguridad de la nación. Deben realizarse evaluaciones realistas sobre la disponibilidad de fondos para defensa en el futuro. Muy a menudo, los planes de defensa dan por sentado que el presupuesto va a aumentar en el futuro para corregir las deficiencias presentes.

Capacidades presentes y deseadas; desafíos operativos; conceptos operativos. Con la llegada del siglo XXI, la planificación de la defensa de Estados Unidos hizo un cambio de rumbo; de ser una planificación basada en la amenaza se transformó en un proceso conceptualmente más desafiador—pero operativamente necesario—conocido como planificación basada en las capacidades. Parte de este cambio, por cierto intencional, fue el reconocimiento de una dinámica múltiple que hizo del entorno de seguridad un ámbito mucho más complejo y desafiador que durante la Guerra Fría. Asimismo, muchos veían al escenario “2MTW” (política de dimensionamiento de fuerzas denominada *Two Major Theater War*) en el que nominalmente se dimensionaban y seleccionaban las fuerzas de defensa como un escenario “destructor de estrategia”.¹² Finalmente, los terribles atentados del 11 de septiembre de 2001 no hicieron más que intensificar la necesidad estratégica de que las fuerzas de defensa tuvieran una mayor agilidad, flexibilidad, movilidad y capacidad de brindar una respuesta rápida así como también pudieran contar y operar con una amplia variedad de capacidades. De ahí que nosotros hayamos incluido en nuestro esquema las fuerzas impulsoras sistémicas de los desafíos operativos y

12 Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas

los conceptos operativos, además del proceso continuo que consiste en mejorar las capacidades de fuerzas actuales y alcanzar las deseadas.

Óptimamente, estas influencias operativas dominan la estrategia militar, las pautas presupuestarias y programáticas y los programas y el conocimiento de las capacidades presentes y esperadas. A la inversa, la estrategia, las pautas presupuestarias y las capacidades se dirigen hacia el mejoramiento de conceptos operativos y formas de superar los desafíos operativos como los de denegación de área, antiacceso e interoperabilidad de fuerzas. El esquema representa una flecha de ida y vuelta que indica las múltiples influencias interdependientes de la estrategia, las pautas presupuestarias, los conceptos y las capacidades.

Evaluación e integración: cómo utilizar el esquema para hacer elecciones de fuerzas

Una vez seleccionadas la estrategia de seguridad nacional y la estrategia militar nacional, es necesario que evaluemos nuestra habilidad para llevar a cabo la estrategia seleccionada en función de la disponibilidad de fuerzas y las amenazas y desafíos proyectados. Estas evaluaciones adoptan diversas formas, desde tratamientos analíticos proyectados de fuerzas opuestas hasta juicios intuitivos acerca de los aspectos no cuantificables de la guerra. Independientemente de la forma adoptada, toda evaluación de estrategia y de fuerzas debe considerar los objetivos, la estrategia, las amenazas, las vulnerabilidades, las fuerzas disponibles y los riesgos. La norma fundamental es simplemente preguntarse lo siguiente: ¿Apoyan las fuerzas armadas la estrategia de seguridad nacional de manera tal que, ante la existencia de amenazas, se logren los objetivos nacionales a niveles aceptables de riesgo?

Todo el proceso de selección de fuerzas debe ser dinámico para poder adaptarse a las condiciones cambiantes. Se consideran diferentes elementos de planificación de fuerzas en diversos grados tanto dentro como fuera del Departamento de Defensa. Por definición, todo proceso debería consolidarse, por lo menos una vez al año, en la preparación del Programa de Defensa para los Años Futuros. No obstante, ésta no es la última palabra, ya que el Congreso modificará las opciones a fin de reflejar su propia evaluación de la estrategia y las fuerzas propuestas, así como también la disposición de ánimo del público y de los políticos en ese momento.

El esquema en cuestión considera cada uno de estos elementos para la elección de fuerzas en las secciones siguientes.

Amenazas, desafíos, vulnerabilidades y oportunidades. Una tarea esencial para el estratega y planificador de fuerzas es la de evaluar el entorno de seguridad en términos de amenazas, desafíos, vulnerabilidades y oportunidades futuras. Sin embargo, en algún punto, el planificador de fuerzas debe considerar el

espectro completo del conflicto, desde la protección de la patria, armas de destrucción masiva, ataques cibernéticos y otras degradaciones informáticas o de infraestructura, una importante guerra convencional y conflictos regionales hasta operaciones de paz, terrorismo, tráfico de drogas, asistencia humanitaria y presencia en el exterior. Henry Bartlett, Paul Holman y Timothy Somes sugieren que la tarea más importante consiste en evaluar por completo la naturaleza de tales conflictos, la probabilidad de que se produzcan y sus consecuencias para los intereses nacionales.¹³ En definitiva, tales juicios de valor llevan a tomar mejores decisiones acerca de la forma en que deben estructurarse y aplicarse las fuerzas armadas.

Las evaluaciones de las amenazas tradicionales continúan desempeñando un papel importante, aunque modificado, en el proceso de planeamiento estratégico y de fuerzas. Es importante considerar las capacidades de una nación específica así como sus intenciones, circunstancias y vulnerabilidades.¹⁴ Sin embargo, las intenciones y los planes de un potencial adversario son, por lo general, más vagos e inciertos que el conocimiento de las capacidades de sus fuerzas opositoras. Aún así, las circunstancias específicas del momento pueden alterar las capacidades e intenciones de una nación de manera inesperada. Asimismo, la identificación de las vulnerabilidades permite, durante el proceso de desarrollo de la estrategia, aprovechar las debilidades de una nación amenazante.

Aliados, naciones amigas, instituciones internacionales, actores que no son estados. Una elección estratégica muy importante es la medida en que nuestra estrategia se vinculará con otras naciones ya sea a través de alineamientos generales o alianzas específicas como la OTAN, sistemas multilaterales y de seguridad cooperativa como las Naciones Unidas, o coaliciones *para fines específicos*. Los aportes esperados de los aliados y de las naciones amigas son muy importantes para nuestra estrategia final y nuestra asignación de recursos limitados. Por último, la influencia e importancia de los actores que no son estados (tanto positivos como negativos) sólo han cobrado importancia en el siglo XXI.

Tales interrelaciones complejas plantean inevitablemente el tema de la efectividad de dichas relaciones así como también la división del trabajo y la distribución general de la carga. Es posible que las capacidades, intenciones, circunstancias y vulnerabilidades de otras naciones no siempre estén de acuerdo con nuestros intereses y objetivos. No obstante, tanto la ponderación como la comprensión de estas relaciones será determinante a la hora de elegir entre una estrategia unilateral o una estrategia de coalición.

Fuerzas disponibles. Otro dato importante en el proceso de evaluación continua es la descripción de las fuerzas armadas que estarían disponibles para participar en conflictos futuros. Estas fuerzas incluyen: (1) las fuerzas existentes

14 Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas

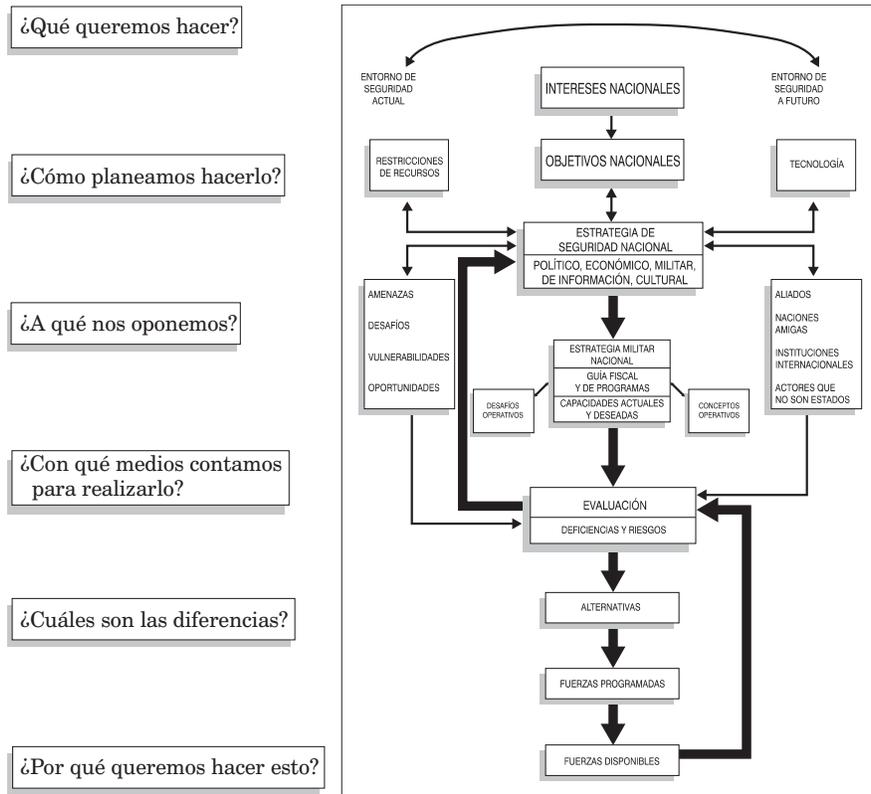
(activas y de reserva) menos las fuerzas que están programadas para retiro; (2) las fuerzas programadas para que estén en servicio durante el período de interés; y (3) los aportes de fuerzas que pueden esperarse por parte de aliados y naciones amigas en situaciones específicas.

Las fuerzas existentes constituyen un punto de partida inicial desde donde se realizarán incorporaciones y eliminaciones. Dada la larga vida y los extensos plazos de entrega necesarios para la adquisición de gran parte de los sistemas de armas, las fuerzas existentes conforman inevitablemente una parte importante de la estructura de fuerzas que se mantendrá por bastante tiempo en el futuro. Como nuestra estructura de fuerzas no se construye cada año desde cero, es muy frecuente que las opciones de modernización de fuerzas se hagan “sobre el margen”. De ahí que, si bien los objetivos de seguridad nacional y la estrategia militar deberían determinar nuestra selección de las fuerzas, también es cierto que las fuerzas existentes determinan en gran medida la estrategia actual y nuestra capacidad de enfrentar las contingencias del presente.

Los planificadores operativos tienden a poner el énfasis en el *alistamiento* (preparativos) y en la sustentabilidad ya que deben planificar en función de la posibilidad de luchar con las fuerzas actualmente existentes. Los planificadores de fuerzas tienden a centrar su atención en temas de modernización y estructura de las fuerzas ya que su objetivo consiste en crear fuerzas para el futuro capaces de apoyar la estrategia y los objetivos futuros de la nación. Ambas perspectivas son importantes, y el mejor estratega y planificador de fuerzas es el que encuentra el equilibrio entre las fuerzas operacionales existentes y la inversión en capacidades futuras.

Evaluación. Las evaluaciones para el planeamiento estratégico y de fuerzas comprenden una serie compleja de análisis que evalúan las capacidades de Estados Unidos y las fuerzas aliadas de apoyar la estrategia de seguridad nacional ante posibles amenazas opositoras. No obstante, así como los desafíos operativos y los conceptos operativos emergentes se refieren *más* que a simples amenazas, formas válidas de evaluación deben asimismo abordar las vulnerabilidades y oportunidades. Los resultados de estas evaluaciones más completas muestran las deficiencias existentes en las fuerzas disponibles y pueden indicar la existencia de riesgos inherentes en los programas actuales. Tales ejercicios de evaluación permiten formular cambios en las fuerzas programadas. Este proceso de valoración conduce a decisiones que en última instancia reasignarán los fondos entre diversos programas dentro de las pautas presupuestarias vigentes. Posteriormente, los programas modificados se utilizan de base para la posición de las fuerzas futuras. Al realizar estas evaluaciones, los planificadores de fuerzas deben considerar las preguntas básicas que nos formulamos al presentar el Esquema para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas (ver Figura 2).

Figura 2



Las evaluaciones tanto cualitativas como cuantitativas son útiles a la hora de comparar fuerzas y estrategias opuestas. Entre los factores cualitativos se incluyen el liderazgo, la doctrina, la instrucción, el estado de ánimo, la logística, la inteligencia, la tecnología y la iniciativa. Entre los factores cuantitativos se incluyen el orden de batalla, la potencia de fuego, movilidad, capacidad de supervivencia, precisión, alcance, efectos de armas y un sinnúmero de otros factores susceptibles de medición. Para analizar los factores cuantitativos se utiliza el conteo, el modelado y los juegos de guerra. Al agregarse el elemento humano, las simulaciones político-militares, los juegos de guerra y los ejercicios le aportan también conocimientos útiles al estratega y planificador de fuerzas.

Deficiencias y riesgo. Las evaluaciones cualitativas y cuantitativas de los objetivos, la estrategia, las fuerzas y las amenazas permiten identificar las deficiencias existentes en nuestra postura sobre la estrategia y las fuerzas. El resultado neto de tales deficiencias es que deben asumirse riesgos hasta que se logren mejoras.

16 Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas

No obstante, el riesgo es un término difícil, con muchas definiciones. Según la definición más general, el riesgo es la *capacidad o predisposición para exponerse a un daño durante un período de cambio*. En el Esquema para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas, el riesgo representa la brecha entre los fines deseados (objetivos de seguridad nacional) y los medios disponibles (estrategia y fuerzas). En particular, la estrategia debe abordar tanto la *probabilidad* de fracasar como las *consecuencias potenciales* de un fracaso. Además, hasta que puedan hacerse mejoras sistémicas para minimizar el efecto del riesgo, todo análisis estratégico debe considerar y reconocer tal riesgo.

Para minimizar su efecto, el riesgo debe ser manejado. En el caso de incertidumbres cruciales, posiblemente sea necesario buscar más información antes de decidirse por un curso de acción determinado. El presupuesto puede aumentarse a fin de reducir el riesgo general de fracaso. Los recursos limitados pueden reasignarse entre áreas de misión, aceptando mayores riesgos en algunas áreas a fin de reducir el riesgo en otras. En el nivel más alto de planificación, una nación puede aceptar mayores niveles de riesgo en materia de seguridad a fin de alcanzar otros objetivos de desarrollo político o social.

Fuerzas programadas y alternativas. El próximo paso en la planificación de fuerzas consiste en seleccionar, entre las fuerzas alternativas, la cantidad, el tipo y la combinación de capacidades militares necesarias para corregir las deficiencias y minimizar los riesgos, teniendo presente que se debe mantener el equilibrio entre los niveles de fuerza y el realismo presupuestario. Si bien siempre estarán limitadas desde el punto de vista presupuestario, las fuerzas programadas deben satisfacer los aspectos más críticos de la estrategia militar nacional.

Existen tres niveles generales de asignación de recursos en esta etapa de planeamiento de fuerzas. El primero se produce cuando se ajustan las pautas presupuestarias y políticas de la defensa y se determina la participación de cada una de las fuerzas armadas en el presupuesto. En este momento pueden suscitarse inquietudes acerca de los roles, las misiones y las funciones. El cambio de las prioridades de defensa también podría tener un efecto importante.

Dentro de cada una de las fuerzas armadas debe realizarse una segunda asignación de recursos entre cada una de las partidas presupuestarias. En este caso, la cuestión radica en cuánto debe asignarse a la estructura de fuerzas, a modernización, a *alistamiento* (preparativos), duración de las operaciones (tempo) e infraestructura de apoyo.

El último nivel de asignación de recursos se produce cuando se hacen elecciones de fuerzas alternativas dentro de las áreas de misión de cada fuerza y entre ellas. ¿Deberían las divisiones del Ejército ser pesadas o livianas? ¿Debe la Armada poner el énfasis en portaaviones, submarinos, el transporte marítimo estratégico o el transporte anfibio? ¿Debería la Fuerza Aérea modernizar las

aeronaves de combate/ataque o el transporte aéreo estratégico? ¿Cuál debería ser la distribución entre las fuerzas activas y las de reserva? ¿Cuál será la influencia de las operaciones en red y de los sistemas sin intervención humana en la integración de las fuerzas? ¿Representarán la guerra tipo “hormiga de fuego” (*fire ant warfare*), la ingeniería biogenética y los mecanismos auto-replicantes verdaderos avances revolucionarios en operaciones militares? ¿Llevarán las operaciones militares autónomas, la “necesidad de velocidad” y los sistemas de guerra cada vez más y más pequeños a que los seres humanos tengan solamente una participación parcial en las decisiones iniciales de política y combate en el futuro? ¿Deberían las fuerzas armadas de Estados Unidos tomar la iniciativa en cuanto al desarrollo de nuevos conceptos operativos que se deriven de la ciencia biológica, la fabricación avanzada, los sistemas microelectroquímicos y el procesamiento de información?

Para que sea efectivo, todos estos temas en los tres niveles de asignación de recursos deben tratarse desde una perspectiva conjunta y combinada.

Circuito de realimentación continua: iteración y reiteración

El planeamiento estratégico y de fuerzas no es un proceso secuencial rígido. Para que sea eficaz, debe existir realimentación e iteración en todos los niveles.

Las líneas más gruesas en la parte superior de la Figura 1 enfatizan la necesidad de realimentación e iteración para realizar las opciones estratégicas. Las evaluaciones militares, políticas, económicas y tecnológicas, e incluso las evaluaciones básicas de juicios de valor pueden indicar la necesidad de revisar la elección inicial de la estrategia de seguridad nacional a fin de alcanzar mejor los objetivos nacionales. También puede ser necesario revisar los objetivos nacionales a fin de asegurarse de que no se haya intentado más de lo que la estrategia puede lograr con los recursos y la tecnología disponibles.

Las líneas gruesas en la parte inferior del esquema indican la necesidad de reevaluar la capacidad de las fuerzas disponibles para llevar a cabo la estrategia militar nacional luego de seleccionar las fuerzas programadas. Considerar fuerzas alternativas puede asimismo ayudar a elegir las mejores opciones dentro de los límites de recursos.

Por último, la evaluación constituye el vínculo entre las opciones sobre estrategia y estructura de las fuerzas. Las limitaciones o deficiencias de una estrategia militar sólo pueden manifestarse una vez que las fuerzas necesarias para ejecutarla se hayan puesto en servicio. En los casos en que exista un desajuste entre la estrategia y las fuerzas, o bien deberá hacerse un ajuste en las fuerzas, o consolidar la estrategia, o repasar y modificar los objetivos o aceptar mayores riesgos. André Beaufre describe este verdadero dilema al explicar el desafío principal del planificador de fuerzas: “El problema militar más difícil de

18 Marco para la Estrategia y la Planificación de Fuerzas

resolver consiste en establecer un sistema de seguridad lo más económico posible en tiempos de paz que sea capaz de transformarse rápidamente en una poderosa fuerza ante un riesgo de agresión.”¹⁵

Resumen

Este capítulo presenta un marco organizado para seleccionar la estrategia y las fuerzas de defensa. Los factores políticos, burocráticos y organizativos con frecuencia obscurecen los elementos racionales importantes de las decisiones sobre estrategia y planificación de fuerzas. Ante el dinámico entorno de seguridad actual y la creciente competencia por los recursos escasos, la elección de la mejor estrategia y las mejores fuerzas de defensa son más cruciales ahora que nunca. Los errores que se cometan hoy redundarán en estrategias y fuerzas de defensa no adecuadas para las necesidades futuras de nuestra nación.

Debido a las complejidades involucradas y a las numerosas incertidumbres que dificultan una evaluación precisa, rara vez se pueden tomar opciones bien definidas. En consecuencia, las decisiones finales se llevan a cabo generalmente en una atmósfera de negociación política y presiones por parte de las organizaciones. Corresponde a quienes participan de la defensa nacional emplear algún método racional para considerar los numerosos elementos de planificación al tiempo que emiten juicios oportunos e informados sobre asuntos complejos en materia de elección de estrategias y fuerzas. Además es fundamental que comuniquen su razonamiento al público estadounidense de manera clara y concisa.

Finalmente, este capítulo sirve también de introducción al curso sobre Seguridad, Estrategia y Fuerzas, donde intentaremos adquirir un mejor conocimiento sobre los diversos niveles y aspectos de la seguridad, desarrollar pautas coherentes para la formulación de la estrategia nacional y militar y examinar los desafíos dinámicos que afectan la selección de las fuerzas de defensa del futuro. Antes que nada, para definir la estrategia es fundamental conocer y comprender los complejos significados de la seguridad y el entorno en el que operamos hoy y en el que vamos a operar en el futuro. Como tal, relacionar el conocimiento y la comprensión con los instrumentos y las limitaciones de poder es fundamental para lo que hacemos. Es necesario que reconozcamos, aunque no los comprendamos en su totalidad, los desafíos operativos, los conceptos operativos y las capacidades necesarias mientras miramos estratégicamente hacia el futuro.

Nuestra conclusión es simple: desarrollar una estrategia es fundamental para la creación de fuerzas.

 Notas

1. Lewis Carroll, *Alice's Adventure in Wonderland*, Capítulo 6, "Pig and Pepper." The Millennium Fulcrum Edition, 3.0. Se puede consultar en la página <http://www-2.cs.cmu.edu/People/rgs/alice-ftitle.html>.
2. Si bien este capítulo representa una modificación importante y significativa de los métodos conceptuales anteriores, hay una historia narrativa respecto del desarrollo del esquema para la estrategia y la planificación de fuerzas. Repeticiones anteriores de este enfoque del esquema incluyen: Richmond M. Lloyd, "Strategy and Force Planning Framework" en Strategy and Force Planning Faculty, eds., *Strategy and Force Planning*, 3rd edition (Newport, RI: Naval War College Press, 2000), págs. 1–17; Richmond M. Lloyd, "Strategy and Force Planning Framework" en Strategy and Force Planning Faculty, eds., *Strategy and Force Planning* (Newport, RI: Naval War College Press, 1995), págs. 1–14; Richmond M. Lloyd, "Force Planning for the 1990s" en Force Planning Faculty, eds., *Fundamentals of Force Planning, Vol. I, Concepts* (Newport, RI: Naval War College Press, 1990), págs. 105–126, y Richmond M. Lloyd and Lt Col Dino A. Lorenzini, U.S. Air Force, "A Framework for Choosing Defense Forces," *Naval War College Review*, January/February 1981, págs. 46 a 58.
3. Este diagrama modifica ampliamente uno que apareció originalmente en el artículo de 1981 de Lloyd y Lorenzini, que fue en sí mismo una adaptación de la Metodología de Evaluación de la Estructura de Fuerzas (*Force Structure Assessment Methodology*) presentada en NWP-1 (Rev. A), *Strategic Concepts of the U.S. Navy* (Washington: Dept. of the Navy, 1978). Este esquema tiene previsto incluir de manera integral los factores más importantes sobre estrategia y planificación de fuerzas. Dentro de cada categoría general, pueden utilizarse muchos conceptos, principios, ideas y métodos. Claramente, algunos factores serán más importantes que otros dependiendo de las circunstancias. Muy a menudo, los métodos alternativos ponen mayor énfasis en factores específicos como la amenaza, la vulnerabilidad, la tecnología o el presupuesto. En última instancia, los mejores estrategias siempre tienen que revisar y sintetizar múltiples factores de manera integral. Ver Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., y Timothy E. Sones, "The Art of Strategy and Force Planning," Capítulo 2 en esta colección, para mayor información sobre un esquema alternativo—menos detallado pero perfectamente útil y válido—así como también un análisis ampliado de las fortalezas y debilidades de los métodos alternativos sobre estrategia y planificación de fuerzas.
4. Para obtener otros puntos de vista sobre algunos de estos dilemas de planificación, ver P. H. Liotta y Timothy E. Sones, "The Art of Reperceiving: Scenarios and the Future," que también se incluye en este volumen.
5. George H. W. Bush, *National Security Strategy of the United States* (Washington, D.C.: The White House, August 1991), págs. 3 y 4.
6. Bill Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D.C.: The White House, February 1996), págs. i, 3, y 11.
7. George W. Bush, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, September 2002). <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>
8. John M. Collins, *Grand Strategy* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1974), págs. 2 a 3.
9. G. W. Bush. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>
10. John M. Collins, *U.S. Defense Planning, A Critique* (Boulder, CO: Westview Press, 1982), pág. 6.
11. André Beaufre, *An Introduction to Strategy* (New York: Praeger, 1965), págs. 22 y 24.
12. Ver, en particular, Eliot Cohen, "Defending America in the Twenty-first Century," *Foreign Affairs*, Volume 79, Issue 6 (November/December 2000): págs. 40 a 56.
13. Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., and Timothy E. Sones, "The Spectrum of Conflict: What Can It Do for Force Planners?" en este volumen.
14. Ver Frederick H. Hartmann, *The Relations of Nations* (New York: Macmillan, 1978), págs. 259 a 262 para obtener un análisis sobre el motivo por el cual los funcionarios militares prefieren centrar la atención en las capacidades mientras que los diplomáticos tienden a concentrarse en las intenciones y circunstancias.
15. *Strategy for Tomorrow* (New York: Crane, Russak, 1974), pág. 71.